

# OS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS CPIs SOBRE A VIDA PRIVADA E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Hidemberg Alves da Frota

---

## RESUMO

Analisa os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) à luz dos fundamentos do Direito Público, da teoria dos círculos concêntricos da vida privada de Henkel e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Comprova que, respeitadas as balizas legais e constitucionais, tais comissões podem, por autoridade própria, descerrar os sigilos indicativos do patrimônio do investigado e os sigilos de dados e registros de comunicação.

Demonstra, contudo, que as CPIs não podem, por iniciativa própria, derrubar os sigilos familiar, doméstico, profissional e do conteúdo de comunicações, nem expedir medidas assecuratórias, exceto na prisão em caso de flagrante delito ou em cumprimento de ordem judicial, e expedição de mandados de busca e apreensão pessoal com vistas à segurança da sala de audiências, ante o fundado receio de existir alguém armado naquele recinto.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; Comissão Parlamentar de Inquérito; CPI; Direito Público; Henkel; Supremo Tribunal Federal.

---

De forma inédita no Direito Constitucional positivo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (art. 58, § 3º, 1ª parte)<sup>1</sup> conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação de autoridade judicial. Seguiu os passos da Constituição portuguesa de 1976 (art. 178.5)<sup>2</sup> e da Constituição italiana de 1948 (art. 82)<sup>3</sup>.

Esses poderes de investigação de autoridade judicial correspondem aos poderes instrutórios confiados aos juízos criminais pelo Código de Processo Penal (art. 156, 2ª parte)<sup>4,5</sup>.

Corroborar esse entendimento a Lei Nacional das CPIs (Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952), cujas normas processuais derivam e se socorrem da legislação processual penal (o que resta implícito no art. 3º, *caput*, § 1º, e manifesto no art. 6º da Lei n. 1.579/52)<sup>6</sup>. Confirmando essa linha de pensamento, na Bélgica o legislador explicitou a correlação entre os poderes de investigação das CPIs e aqueles cometidos à Justiça Criminal. Nesse sentido, citam-se o art. 4º, § 1º, da Lei de 3 de maio<sup>8</sup> de 1880<sup>9</sup> (numeração conferida pela Lei de 30 de junho de 1996) e o art. 145, 1ª parte, do Regimento Interno da Câmara Baixa do Parlamento belga<sup>10</sup>.

Portanto, graças ao advento dos poderes de investigação de autoridade judicial penal, com a promulgação da Carta Política de 1988, as CPIs brasileiras, além de exercerem o tradicional poder requisitório sobre a máquina estatal, máxime sobre a Administração Pública, passaram, pela primeira vez, a ter acesso ao mundo privado do investigado.

## 2 IMPACTO DOS FUNDAMENTOS DO DIREITO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR DA VIDA PRIVADA

Dai a necessidade de se saber até onde podem as CPIs, sem prévia autorização judicial, imiscuir-se na esfera privada, respeitando o ordenamento jurídico, em particular o Direito legislado, a começar pela Constituição da República.

Para tanto, cabe às CPIs pautarem-se pela reverência tanto ao princípio da supremacia do interesse público quanto ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O princípio da supremacia do interesse público, homenageando quer a soberania popular<sup>11</sup>, insculpida no parágrafo único do art. 1º da Cons-

tituição Federal, quer a prevalência do interesse geral da sociedade sobre interesses particulares, de segmentos sociais e do Estado<sup>12</sup>, preconiza a entrada das CPIs na esfera da vida privada sem prévia autorização judicial, caso consista em providência calçada em causa provável com base empírica<sup>13</sup>.

Por outro lado, no inc. III do mesmo art. 1º, encontra-se o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio maior da Constituição Federal e do ordenamento jurídico<sup>14</sup>, enfeixando em si os direitos fundamentais<sup>15</sup>, inclusive o direito à vida privada, entalhado na 1ª parte do inc. X do art. 5º da CF/88, a proteger a vida privada do investigado do olhar público e da intrusão do Estado.

Por último, figura o princípio da proporcionalidade, condicionando o ingresso das CPIs na vida privada não apenas à presença de causa provável, mas também à reverência aos requisitos da adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito<sup>16</sup>.

Primeiro, verifica-se a existência concreta de causa provável e sua explícita e específica indicação no ato a descortinar a vida privada do investigado. Feito isso, avalia-se se tal providência é adequada (se é apto e eficaz seja para elucidar se o investigado concorreu ou não para a possível irregularidade, seja para aclarar a ocorrência desta eventual iniquidade); indispensável (se, além de eficaz, corresponde ao meio mais benigno ou menos ofensivo ao investigado); e proporcional (se — a par de diligência apropriada e eficaz, de menor ofensividade — os aspectos favoráveis da diligência suplantam os desfavoráveis).

Saber se a medida avultada é a mais vantajosa (aferir a proporcionalidade em sentido estrito) significa conferir se a harmonização do princípio da supremacia do interesse público com o da dignidade da pessoa humana abaliza ou não a execução de tal diligência, considerando-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é o único que prevalece sobre o princípio da supremacia do interesse público<sup>17</sup>, motivo pelo qual este será o mais sacrificado e aquele o mais poupado.

## 3 INFLUÊNCIA DA TEORIA DOS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS DA VIDA PRIVADA DE HENKEL SOBRE OS PODERES INVESTIGATÓRIOS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Caberá ao direito à intimidade, emoldado pela teoria dos círculos concêntricos da vida privada de Heinrich Henkel, divulgada no Brasil por Paulo José da Costa Jr.<sup>18</sup>, o papel de fiel da balança, a definir onde o princípio da supremacia do interesse público cede passo ao princípio da dignidade da pessoa humana, em que momento os poderes de investigação de autoridade judicial penal das CPIs passarão a ser mitigados, a fim de se resguardar o direito à vida privada.

De acordo com essa teoria, a esfera privada em sentido amplo contempla em si três círculos concêntricos: o círculo da vida privada em sentido estrito, o círculo da intimidade e o círculo do segredo. São camadas dentro de camadas. O círculo do segredo se insere no círculo da intimidade, o qual, por sua vez, encarta-se no círculo da vida privada em sentido estrito<sup>19</sup>.

No círculo da vida privada em sentido estrito repousa a crosta da esfera privada, a extremidade da vida particular mais perceptível ao observador externo e menos reveladora da personalidade de cada um. Essa primeira circunvolução serve de palco a relações interpessoais superficiais, exemplificadas pelas amizades que se adstringem ao coleguismo. No círculo da vida privada em sentido estrito, perfilam o sigilo patrimonial<sup>20</sup> (em que se alojam os sigilos fiscal, financeiro e empresarial) e de dados e registros das comunicações (a exemplo do sigilo de dados e registros telefônicos ou simplesmente sigilo telefônico). No círculo da vida privada em sentido estrito prevalecem a dimensão material da vida privada e/ou aspectos perfunctórios dos relacionamentos humanos.

No círculo intermediário — o círculo da intimidade — sobejam as idiosincrasias do ser humano e floresce a dimensão espiritual da existência humana, desdobrada nas informações confidenciais compartilhadas com familiares e amigos próximos (sigilo familiar) e com profissionais que têm contato com a intimidade de outrem por força da atividade exercida (sigilo profissional)<sup>21</sup>, muitas vezes desveladas no espaço domiciliar, endereço residencial ou profissional, permanente ou provisório (sigilo domiciliar)<sup>22</sup> e, nesse caso, relacionadas à inviolabilidade do domicílio (inc. XI do art. 5º da CF/88). No círculo íntimo também se agasalha o sigilo do conteúdo de quaisquer comunicações privadas (incluindo a

telemática, epistolar, telegráfica, radioelétrica, telefônica e informática), mesmo se aludirem a questões públicas.

A raiz da intimidade alberga o círculo nuclear – o círculo do segredo –, em volta do qual orbitam os demais e onde se projeta a imagem mais autêntica de alguém, adstrita a diários e pensamentos ou unicamente desvelada aos parentes e amigos íntimos mais chegados ou a pessoas que tomam conhecimento de detalhes recônditos do indivíduo em face do mister desempenhado<sup>23</sup>.

O círculo da vida privada em sentido estrito é suscetível à indagação probatória pelas CPIs, mas se preserva o direito à intimidade do investigado.

Ao se abrir o círculo da vida privada em sentido estrito à instrução probatória das CPIs, permite-se a elas, por autoridade própria, sem prévia autorização judicial, descerrarem o sigilo patrimonial (v.g., os sigilos fiscal, financeiro – mormente bancário – e empresarial, a exemplo do sigilo de escrituração empresarial) e o sigilo de dados e registros das comunicações (e.g., sigilo de dados e registros telefônicos).

Todavia, estando as CPIs impedidas de descobrirem o manto protetor da intimidade, descabe-lhes desnovelar, por iniciativa própria, quer o sigilo familiar, profissional e domiciliar, quer o sigilo do conteúdo das comunicações.

Não podendo, por autoridade própria, examinar a intimidade do investigado, nem adentrar o seu lar, muito menos acarretar-lhe lesões superiores a estas (tais como o tolhimento do direito à locomoção), restam às CPIs escassas medidas assecuratórias: só podem decretar a prisão em flagrante delito e em cumprimento de ordem judicial e não podem expedir mandados de busca e apreensão (tanto domiciliar quanto pessoal), exceto se (no caso de mandado de busca e apreensão pessoal) voltados a garantir a segurança da sua sala de audiências, ante o fundado receio de existir alguém armado naquele recinto.

#### 4 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS AÇÕES INVESTIGATÓRIAS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO RELACIONADAS À ESFERA PRIVADA

O direito à intimidade, ombreado na teoria dos círculos concêntri-

cos da vida privada embasada na visão de Henkel, fortalece o entendimento hoje predominante na jurisprudência do Pleno do Supremo Tribunal Federal, concebido pelo Ministro Celso de Mello ao proferir o voto-condutor do julgamento do Mandado de Segurança n. 23.452-RJ, de 16 de setembro de 1999<sup>24</sup>, quando o Pretório Excelso firmou o posicionamento favorável a que as CPIs quebrem (por vontade própria e de forma fundamentada, discriminando-se a existência concreta de causa provável ensejadoras da diligência) os sigilos bancário, fiscal e de dados e registros telefônicos (estes, comumente abreviados na expressão “sigilo telefônico”<sup>25</sup>), porém contrário a que decretem (por autoridade própria) a indisponibilidade de bens do investigado, buscas domiciliares, interceptação telefônica, prisão de qualquer pessoa (salvo na flagrância) e qualquer outra medida decorrente do poder geral de cautela do Poder Judiciário. Na emen-

*titucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. Paulo Brossard), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. Celso de Mello — HC 79.244-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. Celso de Mello — RDA 199/205, Rel. Min. PPaulo Brossard). (...)*

O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) – embora representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política – não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comis-

As Comissões Parlamentares de Inquérito (...) para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, (...) devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (...), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência.

ta do mencionado acórdão, sobressai este trecho:

*A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência cons-*

sões Parlamentares de Inquérito, pois o ato que lhes decreta a quebra traz de natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, em relação a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade<sup>26</sup> de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito par-

lamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV)<sup>27</sup>.

O acórdão do MS n. 23.452-RJ representa "divisor de águas" na jurisprudência da Corte Suprema pátria sobre a amplitude das requisições emanadas das Comissões Parlamentares de Inquérito. O Supremo Tribunal Federal, capitaneado pela visão lúcida e dialética do Ministro Celso de Mello, trouxe à tona posicionamento inovador, a conciliar os poderes de investigação de autoridade judiciária penal das CPIs brasileiras com a proteção da vida privada de seus investigados.

O precedente do MS n. 23.452-RJ tem norteado as decisões colegiadas posteriores pronunciadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Exemplifica-se:

(1) No MS n. 24.749-DF<sup>28</sup> o Tribunal Pleno do STF exigiu constar na deliberação descortinadora dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático as razões pelas quais veio a ser determinada a medida;

(2) No MS n. 24.029-DF<sup>29</sup> condicionou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico à fundamentação do respectivo ato;

(3) No MS n. 24.135-DF<sup>30</sup> impôs a presença de fato concreto e causa provável a justificarem a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico;

(4) No MS n. 24.217-DF<sup>31</sup> prescreveu a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico mediante a demonstração de existência concreta de causa provável:

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DE ROUBO DE CARGAS. QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO, TELEFÔNICO E FISCAL. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. PRESENÇA DA PROBABLE CAUSE. DENEGAÇÃO DA ORDEM.**

1. (...).

2. O Tribunal já firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo.

3. Depoimento do impetrante e acareação com testemunha que o acusara de receptor. Coincidência com declarações de outra testemunha. Relatório da Polícia Federal. Causa provável ensejadora da quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico.

*Segurança denegada*<sup>32</sup>.

(5) No MS n. 24.028-DF<sup>33</sup> reconheceu que a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico levada a efeito pela CPI Mista do Roubo de Cargas apoiou-se em indícios já existentes nos autos da CPI e de conhecimento daquele órgão;

(6) No MS n. 23.860<sup>34</sup> anuiu com a quebra dos sigilos fiscal e bancário pela CPI do Futebol, em função de o ato baixado por esta ter partido de fato concreto;

(7) No MS n. 23.882<sup>35</sup> concedeu segurança para o primeiro impetrante, vítima de quebra de sigilos bancário e fiscal pela CPI do Futebol, fundada em meras conjecturas, indeferindo-a para o segundo impetrante, alvo do descerramento de tais sigilos, todavia escorado em fatos concretos com base em indícios;

(8) No MS n. 23.843-RJ<sup>36</sup> reprimou submeter-se a quebra dos sigilos bancário e fiscal à fundamentação adequada, contemporânea ao ato que a ordena e amparada em fatos idôneos:

**EMENTA: Comissão Parlamentar de Inquérito. Quebra de sigilo bancário e fiscal.**

*Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por Comissão de Inquérito Parlamentar (assim, entre outros, nos MSs 23.452, 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais Comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa*<sup>37</sup>.

(9) No MS n. 23.879-DF<sup>38</sup> imbricou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico a fato concreto e causa provável;

(10) No MS n. 23.851-DF<sup>39</sup> relacionou a quebra dos sigilos bancário e fiscal à fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo;

(11) No MS n. 23.959-DF<sup>40</sup> atestou a necessidade de quebra do sigilo bancário em face de elementos de prova já existentes nos autos da CPI e de conhecimento daquele órgão;

(12) No MS n. 23.960-DF<sup>41</sup> e no MS n. 23.957-DF<sup>42</sup> conectou a quebra

dos sigilos bancário, fiscal e telefônico à fundamentação evidenciadora de fato concreto e causa provável;

(13) No MS n. 23.868-DF<sup>43</sup> e no MS n. 23.964-DF<sup>44</sup> atrelou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico à indicação correta de fatos específicos e à comprovação da existência de causa provável;

(14) No HC n. 80.420-RJ<sup>45</sup> ordenou a exclusão do conjunto probatório de processo penal das provas colhidas em busca e apreensão determinada por CPI;

(15) No MS n. 23.652-DF<sup>46</sup> e no MS n. 23.639-DF<sup>47</sup> atou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico à fundamentação adequada, com base empírica idônea, a alinhar a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária;

(16) No MS n. 23.556-DF<sup>48</sup>, no MS n. 23.668-DF<sup>49</sup> e no MS n. 23.619-DF<sup>50</sup> frisou a indispensabilidade da fundamentação do ato de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico;

(17) No MS n. 23.480-RJ<sup>51</sup> e no MS n. 23.466-DF<sup>52</sup> proibiu CPIs de decretarem a indisponibilidade de bens de particular e untou a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico à fundamentação adequada;

(18) No MS n. 23.455-DF<sup>53</sup> esclareceu descaber às CPIs a iniciativa de proceder a bloqueio de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial.

Antes do julgamento do MS n. 23.452-RJ, no ano em que foi proferido tal acórdão (1999), decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal conferiram poderes instrutórios mais amplos às Comissões Parlamentares de Inquérito do que aquele *decisum* autorizaria pouco tempo depois. Exemplos: (1) no MS n. 23.444-DF MC<sup>54</sup>, o Ministro Maurício Corrêa assentiu em que CPI, *sponte propria*, não somente perpetrasse a abertura de sigilos bancário, fiscal e telefônico, como também engendrasse quaisquer diligências provenientes do poder de cautela limitado exclusivamente ao procedimento investigatório, incluindo buscas e apreensões de documentos, pertencentes inclusive a causídico, respeitadas as balizas do sigilo profissional do advogado (quanto à proteção desse sigilo no mesmo sentido se situa o acórdão do HC n. 71.231-RJ<sup>55</sup>); (2) no MS n. 23.452-RJ MC<sup>56</sup> o Ministro Celso de Mello chancelou não apenas a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico por CPIs, por vontade própria,



mas ainda o descortinamento do sigilo de quaisquer outros dados e a expedição de buscas e apreensões de documentos (menos as domiciliares), vedando-lhes, contudo, a prática de interceptações telefônicas, prisões (salvo em flagrante), publicação de informações sigilosas e o exercício de poder geral de cautela judicial, inclusive apreensão, seqüestro e indisponibilidade de bens.

A postura menos restrigente de tais atos decisórios reflete a orientação anterior do STF, de 7 de abril de 1994, assentada no julgamento do HC n. 71.039-RJ<sup>57</sup>, ocasião na qual o Pretório Excelso, norteado pelo voto-condutor do Ministro Paulo Brossard, aquiesceu com buscas e apreensões realizadas por CPIs e sem o anterior beneplácito judicial, caso plasmem deliberações bem sopesadas e assentou a necessidade de tais colegiados parlamentares reverenciarem o sigilo profissional. Na ementa do HC n. 71.039-RJ realçou-se esta passagem: *A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o punctum dollens da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil. (...) a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar*<sup>58</sup>.

## 5 CONCLUSÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito devem reverenciar o Direito, principalmente o Direito legislativo. Os poderes de investigação das CPIs na esfera privada se conformam ao ordenamento jurídico – em particular à ordem legal, moldada pelo Direito Constitucional Positivo – se homenagearem, ao mesmo tempo, os princípios da supremacia do interesse público e da dignidade da pessoa humana. Nessa circunstância, as CPIs agem de acordo com a juridicidade – mormente com a legalidade – caso conciliem o dever de investigar a vida privada do investigado com o dever de preservar sua privacidade. A solução de permeio se radica na submissão ao princípio da propor-

cionalidade, por intermédio do qual os princípios em tensão dialética serão sopesados, prevalecendo aquele de maior densidade (o princípio da dignidade da pessoa humana), sem que o princípio preterido (o da supremacia do interesse público) perca sua essência. A mediação oferecida pelo princípio da proporcionalidade extrai de ambas as normas jurídicas concessões sem desnaturá-las e vislumbra no direito à intimidade o fiel da balança, carecendo de respaldo jurídico – inclusive legal – as diligências das CPIs no mundo privado ofensivas a esse direito fundamental, o qual permite aos colegiados em testilha apenas descortinarem a periferia do mundo privado.

À vista disso, evidenciando-se atos apropriados e imprescindíveis à instrução do inquérito parlamentar, havendo motivação escorada em causa provável e a percepção de que essas diligências consubstanciam as medidas menos ofensivas ao investi-

As Comissões Parlamentares de Inquérito devem reverenciar o Direito, principalmente o Direito legislativo. Os poderes de investigação das CPIs na esfera privada se conformam ao ordenamento jurídico – em particular à ordem legal, moldada pelo Direito Constitucional Positivo – se homenagearem, ao mesmo tempo, os princípios da supremacia do interesse público e da dignidade da pessoa humana. (...)

gado e oferecem mais vantagens do que desvantagens ao interesse público, cumpre às Comissões Parlamentares de Inquérito, por autoridade própria, descerrarem os sigilos indicativos do patrimônio do investigado (concernentes, em especial, a dados fiscais, empresariais e financeiros, mormente bancários) e os sigilos de dados e registros de comunicação (a exemplo, respectivamente, dos dados cadastrais de usuários de telefonia fixa e móvel e dos registros de chamadas telefônicas).

Todavia, descabe às CPIs derubarem, por iniciativa própria, quer o sigilo familiar, doméstico e profissional, quer o sigilo do conteúdo de comunicações (v.g., epistolares, telegráficas, radioelétricas, telefônicas, informáticas e telemáticas).

Demonstra-se reduzido o leque de medidas assecuratórias de que

podem se servir os órgãos parlamentares em tela. A tais colegiados apenas é lícito decretar a prisão em caso de flagrante delito e em cumprimento de ordem judicial. Inadmissível as CPIs expedirem mandados de busca e apreensão, tanto domiciliar quanto pessoal, exceto se, neste caso, consistirem em providências destinadas a garantir a segurança da sua sala de audiências, ante o fundado receio de existir alguém armado naquele recinto.

## REFERÊNCIAS

- 1 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º – As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais,

além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Brasil. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 jun. 2004.

- 2 Art. 178. (...) (Comissões) (...).

5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa - texto integral após a VI Revisão Constitucional (2004). Disponível em: <<http://www.portolegal.com>>. Acesso em: 10 ago. 2004. Nesse sentido: SALGADO, Plínio. *Comissões parlamentares de*

- inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 29.
- 3 Art. 82. Cada Câmara pode abrir inquéritos sobre assuntos de interesse público. Para esse fim nomeia, entre os próprios integrantes, uma Comissão formada de modo a refletir a proporção dos vários grupos. A Comissão de inquérito procede às investigações e aos exames com os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judiciária. ITÁLIA. Constituição italiana. Disponível em: <<http://www.notadez.com.br>>. Acesso em: 12 jun. 2004. Nesse sentido: ROSAS, Roberto. Abuso de poder das comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*, n. 21, jan./mar. 1969, p. 48.
  - 4 Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a fizer; mas o juiz poderá, no curso da instrução ou antes de proferir sentença, determinar, de ofício, diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante. BRASIL. Código de Processo Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 jun. 2004.
  - 5 COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 10, p. 60, jul./set., 1995. Nesse sentido: MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 44, p. 154, jul./set., 2003.
  - 6 Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal. § 1º Em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que reside ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal. (Renumerado pela Lei n. 10.679, de 23 de maio de 2003.) BRASIL. Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2004.
  - 7 Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal. BRASIL. Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2004.
  - 8 Identificados apenas pela data em que foram promulgados ou sancionados, os diplomas legais belgas não recebem numeração.
  - 9 Art. 4. (L 1996-06-30/34, art. 5, *En vigueur* : 1996-07-26) § 1. La Chambre ou la commission, ainsi que leurs présidents pour autant que ceux-ci y soient habilités, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle. BÉLGICA. 3 mai. 1880. *Loi sur les enquêtes parlementaires*. Disponível em: <[http://www.moniteur.be/index\\_fr.htm](http://www.moniteur.be/index_fr.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2005
  - 10 Art. 145. La commission d'enquête peut habiliter son président: "à prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle ou certaines d'entre elles, en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires; "à statuer sur les demandes visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d'auditions de témoins et de documents remis par des témoins, en application de l'article 146. Lorsqu'elle procède elle-même à l'enquête parlementaire, la Chambre peut habiliter son président: "à prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle ou certaines d'entre elles, en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires; "à statuer sur les demandes visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d'auditions de témoins et de documents remis par des témoins, en application de l'article 147. Si des demandes visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d'auditions de témoins ou de documents remis par des témoins sont introduites après la cessation des travaux d'une commission d'enquête ou à l'issue d'une enquête parlementaire menée par la Chambre elle-même, celle-ci peut habiliter son président à statuer sur ces demandes, en application de l'article 147. Cf. BÉLGICA. Règlement de la chambre des représentants. Disponível em: <<http://www.lachambre.be/>>. Acesso em: 30 jun. 2004.
  - 11 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 80-81.
  - 12 Idem, p. 88.
  - 13 STF, Mandado de Segurança n. 23.868-DF. Impetrante: Federação Gaúcha de Futebol. Advogados: Rodrigo Lopes Lourenço e outro. Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 ago. 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília "DF, 21 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2004.
  - 14 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 53. Em idêntico sentido: Id. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 51/52, jan./dez., 1999, p. 86.
  - 15 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. p. 58-59. *Apud* AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 105.
  - 16 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 223-224.
  - 17 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 116.
  - 18 COSTA JR., Paulo José da. *O direito de estar só*: tutela penal da intimidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 36.
  - 19 COSTA JR., *op. cit.*, p. 36-37.
  - 20 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 475.
  - 21 SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direito à intimidade e à vida privada*: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 412.
  - 22 SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 136-137.
  - 23 COSTA JR., *op. cit.*, *loc. cit.*
  - 24 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.452-RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 16 de setembro de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 12 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2004.
  - 25 Repisem-se estas palavras do Ministro Celso de Mello: o sigilo telefônico incide sobre os dados/registros telefônicos e (...) não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas. STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.452-RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 16 de setembro de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 12 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2004.
  - 26 Ainda que o Ministro Celso de Mello nomine esfera de intimidade o que nesta monografia se chama esfera da vida privada em sentido estrito, o seu ponto de vista, em essência, afina-se com o referencial teórico ora hasteado.
  - 27 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.452-RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 16 de setembro de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 12 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2004.
  - 28 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 24.749-DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 29 setembro 2004. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 5 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jan. 2004.
  - 29 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 24.029-DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília - DF, 3 out. 2002. *Diário da Justiça da União*, Brasília - DF, 22 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jan. 2004.
  - 30 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 24.135-DF. Impetrante: Hugo Wolovikis Braga. Advogados: Esdra Dantas de Souza e outra. Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI do Roubo de Cargas). Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília-DF, 3 out. 2002. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 6 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2004.
  - 31 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 24.217-DF. Impetrante: José Fuscaldi Cesílio. Advogados: Clésia Pinho Pires e outro. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI do Roubo de Cargas). Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 28 de agosto de 2002. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 18 out. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2004.
  - 32 Idem., *loc. cit.*

- 33 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 24.028-DF. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília-DF, 22 de outubro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 1 mar. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2004.
- 34 STF, Pleno, Mandado de segurança n. 23.860-SP. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 31 de outubro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 1 fev. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2004.
- 35 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.883-PR. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 31 de outubro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 1 fev. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2004.
- 36 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.843-RJ. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília-DF, 10 out. 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília - DF, 1 ago. 2003. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2004.
- 37 Idem, loc. cit. Nesse sentido: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 6, n. 24, out./dez. 1998, p. 142-143.
- 38 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.879-DF. Impetrante: Associação Brasileira de Agentes de Futebol — ABAF. Advogado: Getúlio Humberto Barbosa de Sá. Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol). Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 3 de outubro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 16 nov. 2001, p. 8.
- 39 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.851-DF. Impetrante: Antonio Osório Ribeiro Lopes da Costa. Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros. Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI de Futebol). Brasília-DF, 26 de setembro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 21 jun. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- 40 STF, Pleno, Mandado de segurança n. 23.959-DF. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília-DF, 26 de setembro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 1 mar. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2004.
- 41 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.960-DF. Impetrante: Ariberto Pereira dos Santos Filho. Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros. Advogada: Christiane Rodrigues Pantoja. Impetradas: Mesa do Senado Federal e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol). Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 20 de setembro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 16 nov. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- 42 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.957-DF. Impetrante: Ariberto Pereira dos Santos Filho. Advogados: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outros. Advogada: Christiane Rodrigues Pantoja. Impetradas: Mesa do Senado Federal e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Futebol). Brasília-DF, 20 de setembro de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 14 dez. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- 43 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.868-DF. Impetrante: Federação Gaúcha de Futebol. Advogados: Rodrigo Lopes Lourenço e outro. Impetrada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 30 de agosto de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 21 jun. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- 44 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.964-DF. Impetrantes: Rudimar Basso e outros. Advogados: Winícius Alves da Rosa e outros. Advogado: Rogério Marinho Leite Chaves. Impetrada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI do Roubo de Cargas). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 30 de agosto de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 21 jun. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- 45 STF, Pleno, *Habeas Corpus* n. 80.420-RJ. Relator do processo: Ministro Sepúlveda Pertence. Relatora p/ o acórdão: Ministra Ellen Gracie. Brasília-DF, 28 de junho de 2001. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 1 fev. 2002. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 46 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.652-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 22 de novembro de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 16 fev. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 47 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.639-DF. Relator: Celso de Mello. Brasília-DF, 16 de novembro de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 16 fev. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 48 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.556-DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília-DF, 14 de setembro de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 7 dez. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 49 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.668-DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília-DF, 29 de junho de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 24 nov. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 50 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.619-DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília-DF, 4 de maio de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 7 dez. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 51 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.480-RJ. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília-DF, 4 de maio de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 15 set. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 52 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.466-DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília-DF, 4 de maio de 2000. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 6 abr. 2001. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 53 STF, Pleno, Mandado de Segurança n. 23.455-DF. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília-DF, 24 de outubro de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 7 dez. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 54 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática), Mandado de Segurança n. 23.444-DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília-DF, 29 de junho de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 28 mar. 2000. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2005.
- 55 STF, Pleno, *Habeas corpus* n. 71.231-RJ. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília-DF, 5 de maio de 1994. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 31 out. 1996. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- 56 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática), Mandado de Segurança n. 23.452-RJ. (decisão monocrática). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 1º de junho de 1999. *Diário da Justiça da União*, Brasília - DF, 8 jun. 1999. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2005.
- 57 STF, Pleno, *Habeas Corpus* n. 71.039-RJ. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília-DF, 7 de abril de 1994. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 6 dez. 1996. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2004.
- 58 STF, Pleno, *Habeas corpus* n. 71.039-RJ. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília-DF, 7 abr. 1994. *Diário da Justiça da União*, Brasília-DF, 6 dez. 1996. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2004.

Artigo recebido em 9/4/2005.

## ABSTRACT

The author analyses the investigative powers of Congressional Investigating Committees (CPIs), in the light of the fundamentals of Public Law, Henkel's concentric circles of private life theory and the Brazilian Supreme Court's jurisprudence.

He proves that, within legal and constitutional limits, such committees may, of their own accord, disclose patrimonial secrecy of people under investigation, as well as the secrecy of data and communication records.

He shows however that CPIs may not, on their own initiative, unlock family secrecy, home secrecy, professional secrecy, and secrecy to the content of any private communication. Nor are they allowed to issue preventive measures, except: arrest in *flagrante delicto* or carry out a warrant of arrest, and also issue personal search warrant in order to guarantee the security of the audience room, when there is reason to fear that somebody might be armed in that room.

KEYWORDS – Constitutional Law; Congressional Investigating Committee; CPI; Public Law; Henkel; Brazilian Supreme Court.

**Hidemberg Alves da Frota** é bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA, em Manaus-AM.